

学校编码：10384

分类号

密级 \_\_\_\_

学号：13620131150216

UDC \_\_\_\_

廈門大學

硕 士 学 位 论 文

我国环境保护 PPP 项目公众参与机制探究

Research on Public Participation Regime in  
Environmental Protection PPP Project in China

郑 翼 宇

指导教师姓名：朱晓勤教授

专 业 名 称：环境与资源保护法学

论文提交日期：2016 年 4 月

论文答辩时间：2016 年 月

学位授予日期：2016 年 月

答辩委员会主席：

评 阅 人：

2016 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

## 内容摘要

自 2013 年始，PPP 模式在我国的运用迎来了又一个春天。而在环境污染治理的大背景下，环境保护类 PPP 项目成了我国 PPP 实践的主力军。面对如火如荼的环保 PPP 项目，如何在国家层面上统一并完善项目开展流程已经成为了当下迫切需要解决的问题。以公众参与为切入点，分析环保 PPP 项目实践公众参与机制的不足，通过借鉴域外国家的相关实践经验，进一步探讨我国环境保护 PPP 项目加强公众参与机制的必要性与可行性，并在此基础上提出相应的完善建议。

除引言和结语部分外，共分为三章：

第一章介绍了 PPP 模式的源起、特征和优势，并对常见的 PPP 分类进行了梳理。与此同时分析了我国环境保护 PPP 项目的实践现状，并重点探讨了项目公众参与机制的不足之处，主要包括立法较为笼统片面、公众信息知情权未获充分保障、公众参与的方式相对僵化以及 PPP 项目参与部门职能交叉、分工不清等几方面问题；

第二章比较分析了英国、美国、印度三个国家环境保护 PPP 项目公众参与机制的设计与实践，总结出域外国家公众参与机制的共同之处，即“强化信息公开、拓展参与方式、丰富参与内容、借力第三方机构”；

第三章深入探究了完善我国环境保护 PPP 项目公众参与机制的必要性与可行性，并在此基础上提出了相应的完善建议。即，在法律制度层面，强调扩大参与主体范围、健全信息公开机制、完善参与程序、建立公众参与意见反馈制度、引入第三方机构；在社会氛围的培育层面，则需要围绕公众参与的宣传教育、社会组织参与机制两个方面进行强化。

**关键词：**环境保护；PPP 模式；公众参与

## ABSTRACT

Since 2013, the PPP mode has ushered in a spring in China. Under the background of environmental management, the environmental protection PPP project has been a major force among the various PPP practices in our country. With the vigorously expanding environmental protection PPP project, it is an urgent issue needed to be solved regarding how to unify and perfect the project progress at the national level. For this reason, this paper takes the public participation as a pointcut, analyses the inadequacy of China's public participation in environmental protection PPP project, and further discusses the necessity and feasibility of strengthening this mechanism in China and forwards suggestions for it by learning experiences from other countries.

In addition to the introduction and conclusion, this paper is divided into three chapters:

The first chapter introduces the origin, features and advantages of PPP, and sorts out its common classification. In the meantime it analyses the practice status of China's environmental protection PPP project and focus on its inadequacies, mainly including the oversimplified legislation, the lack of protection for the right to know, rigid of participation approaches, overlapping functions of government departments in PPP project.

The second chapter comparatively analyses the public participation mechanism of environmental protection PPP project in UK, USA and India. After that, it summarizes the common ground of these countries' practices, such as a more open information access, more involved approaches, richer participation contents, getting help from third-parties and so on.

The third chapter discusses the necessity and feasibility of perfecting public participation and forwards suggestions for it. With regard to the legal system, it advises to expand the range of public participation subjects, improve information publicity system and participation procedures, establish feedback system for

public appraisal and introduce third-parties. As to cultivating the social atmosphere, it is necessary to keep eyes on the publicity and education of public participation and the participation mechanism of civil organizations.

**Keywords:** Environmental Protection; PPP; Public Participation

厦门大学博硕士论文摘要库

# 目 录

引 言 .....	1
第一章 我国环境保护 PPP 项目概述 .....	3
第一节 PPP 模式概况 .....	3
一、PPP 模式的源起 .....	3
二、PPP 模式的特征 .....	4
三、PPP 模式的优势 .....	4
四、PPP 模式的分类 .....	5
第二节 我国环境保护 PPP 项目实践现状 .....	7
一、PPP 模式在我国的发展历程 .....	7
二、我国环境保护 PPP 项目已有成就 .....	8
第三节 我国环境保护 PPP 项目公众参与立法分析 .....	9
一、立法现状 .....	10
二、现行立法的不足 .....	11
第二章 域外国家环境保护 PPP 项目公众参与实践与借鉴 .....	15
第一节 域外国家环境保护 PPP 项目公众参与实践 .....	15
一、英国 .....	15
二、美国 .....	17
三、印度 .....	18
第二节 域外经验的总结与借鉴 .....	20
第三章 我国环境保护 PPP 项目公众参与机制的完善 .....	22
第一节 完善我国环境保护 PPP 项目公众参与机制的意义 .....	22
一、完善我国环境保护 PPP 项目公众参与机制的必要性分析 .....	22
二、完善我国环境保护 PPP 项目公众参与机制的可行性分析 .....	24
第二节 我国环境保护 PPP 项目公众参与机制的完善建议 .....	26
一、环境保护 PPP 项目公众参与法律制度的完善 .....	26

二、环境保护 PPP 项目公众参与社会氛围的培育 .....	33
<b>结 语 .....</b>	<b>37</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>38</b>
<b>致 谢 .....</b>	<b>42</b>

厦门大学博士论文摘要库



## CONTENTS

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Chapter 1 Overview of China's Environmental Protection PPP</b>	
<b>Project .....</b>	<b>3</b>
<b>Subchapter 1 The Introduction of PPP .....</b>	<b>3</b>
Section 1 The Origin of PPP .....	3
Section 2 The Features of PPP .....	4
Section 3 The Advantages of PPP .....	4
Section 4 The Classifications of PPP .....	5
<b>Subchapter 2 The Practice Status of China's Environmental Protection</b>	
<b>PPP Project .....</b>	<b>7</b>
Section 1 The Development History of PPP in China.....	7
Section 2 The Achievements of China's Environmental Protection PPP	
Project.....	8
<b>Subchapter 3 The analysis of the Legal System of China's Public</b>	
<b>Participation in Environmental Protection PPP Project .....</b>	<b>9</b>
Section 1 The Legislation Status of China's Participation in Environmental	
Protection PPP Project .....	10
Section 2 The Legislative Defects of China's Participation in	
Environmental Protection PPP Project.....	11
<b>Chapter 2 The Experience of Public Participation in</b>	
<b>Environmental Protection PPP Project in Foreign</b>	
<b>Countries .....</b>	<b>15</b>
<b>Subchapter 1 The Public Participation Practice of Environmental</b>	
<b>Protection PPP Project in Foreign Countries .....</b>	<b>15</b>
Section 1 UK.....	15
Section 2 USA.....	17
Section 3 India .....	18
<b>Subchapter 2 The Summary of Foreign Experience .....</b>	<b>20</b>
<b>Chapter 3 Perfecting China's Public Participation in</b>	

<b>Environmental Protection PPP Project.....</b>	<b>22</b>
<b>Subchapter 1 The Significance of Perfecting China's Public Participation in Environmental Protection PPP Project .....</b>	<b>22</b>
Section 1 Necessity of Perfecting Public Participation in Environmental Protection PPP Project .....	22
Section 2 Feasibility of Perfecting Public Participation in Environmental Protection PPP Project .....	24
<b>Subchapter 2 Suggestions on Perfecting Public Participation in Environmental Protection PPP Project.....</b>	<b>26</b>
Section 1 Improving the Legal System of Public Participation in Environmental Protection PPP Project.....	26
Section 2 Cultivating the Social Atmosphere of Public Participation in Environmental Protection PPP Project.....	33
<b>Conclusion .....</b>	<b>37</b>
<b>Bibliography.....</b>	<b>38</b>
<b>Acknowledgement .....</b>	<b>42</b>

## 引 言

PPP 即 Public-Private-Partnership 的缩称，目前我国官方将其译成“政府和社会资本合作模式”。依照 2015 年我国财政部、发改委与人民银行联合发布的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》，PPP 模式“即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益”。<sup>①</sup>

PPP 模式起源于 20 世纪 80 年代的英国，此后在全球范围内得到了飞速发展和应用。我国从 20 世纪 90 年代起尝试引入 PPP 模式，2000 年以后在各个省市掀起了 PPP 发展的高潮，但从 2007 年开始由于投资环境的缺陷等因素，PPP 的发展处于停滞阶段。而 2013 年 11 月中共十八届三中全会强调社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营以及 2014 年国务院出台的《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）提出将政府与社会资本合作模式作为地方政府融资的途径之一，则是唤起了 PPP 模式在中国的又一个春天。

随着我国政府治理生态环境决心的增强以及 PPP 模式运作本身的优越性，环境保护 PPP 模式愈来愈受到政府的重视。2015 年 4 月 2 日国务院发布的《水污染防治计划》中明确提出了“鼓励政府和社会资本合作模式”、“鼓励社会资本加大水环境保护投入”等支持环境保护领域开展 PPP 实践的规定。<sup>②</sup>4 月 9 日财政部与环保部随即联合发布了《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》（以下简称“水污染防治意见”），对水污染防治领域 PPP 项目的开展提出了具体意见。此外，据统计发现，在 2016 年 2 月 29 日财政部上线的 PPP 综合信息平台中，环保类 PPP 项目数量在所有行业

---

<sup>①</sup> 2015 年中国《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》。

<sup>②</sup> 2015 年中国《水污染防治计划》。

中位居第二，共 989 个，占项目总数的 14%，项目投资金额则为 5554.59 亿元，位列第五，约占项目总投资额的 7%。<sup>①</sup>由此可见，环保 PPP 项目在我国 PPP 推广中占据着举足轻重的地位。

面对各地如火如荼的环保 PPP 项目，如何在国家层面上统一并完善项目开展流程已经成为了当下迫切需要解决的问题，这不仅包括项目前期的资本引入、项目中期的建设、运营，还包括项目后期的所有权转移等诸多问题。而环保 PPP 作为公共利益保障手段之一，为更好地实现环保目标、维护公共利益，在开展过程中当然也需要引入公众参与，公众参与也是公民权利的应有之义。虽然无论是《市政公用事业特许经营管理办法》、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》或正在起草审议中的《中华人民共和国政府和社会资本合作法（征求意见稿）》等 PPP 层面立法，还是 2014 年新修订的《环境保护法》、或《环境保护公众参与办法》等环境层面立法，均对“公众参与”予以了强调，但上述一些立法的规定仍较为笼统片面，且存在公众参与信息缺乏、公众参与的方式相对僵化以及 PPP 项目参与部门职能交叉、分工不清等问题。此外，目前国内对 PPP 模式的研究主要集中在 PPP 融资、合同管理、风险承担等方面，对公众参与 PPP 的讨论相对较少，内容也多较宽泛，一般散见于研究 PPP 监管的文章中，而对环保 PPP 项目公众参与的研究更是凤毛麟角。因此，鉴于当前我国对环保 PPP 项目公众参与具体安排的缺失，本文分析比较了英、美、印三国在环境保护 PPP 项目公众参与机制的设计安排，并对其中可资借鉴的作法做了归纳。与此同时，结合我国实际情况，深入探究了我国环境保护 PPP 项目引入公众参与的必要性与可行性，并在此基础上提出了从法律制度和社会氛围两个层面促进我国环境保护 PPP 项目公众参与的具体思路，以期能够为环保 PPP 模式的完善提供有益参考。

---

<sup>①</sup> 张璐晶.财政部“全国 PPP 综合信息平台”首次披露大数据[EB/OL]. <http://www.cpppc.org/pppyw/3058.jhtml>, 2016-03-09.

## 第一章 我国环境保护 PPP 项目概述

### 第一节 PPP 模式概况

#### 一、PPP 模式的源起

PPP 系 Public-Private-Partnership 的缩称，顾名思义即公私合作机制，目前我国官方将其译成“政府和社会资本合作模式”。一般认为，真正意义上的 PPP 模式最早源起于 20 世纪 80 年代的英国，系在缓解财政压力、改善基础设施的压力背景下提出的。其后，PPP 模式在全球范围内得到了广泛的运用与发展，但不同国家对 PPP 模式所作界定的侧重点却不完全相同。

依我国官方的定义，政府和社会资本合作是指“是指政府和社会资本以合作协议的方式提供公共产品和服务的行为”，<sup>①</sup>也即“政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益”。<sup>②</sup>

按照英国政府的概括，PPP 是指“公共部门通过与私营部门建立伙伴关系提供公共产品或服务的一种合作模式。该模式支持政府与私营部门建立长期合作伙伴关系，以‘契约约束机制’督促私营部门按政府规定的质量标准进行公共品生产”。<sup>③</sup>

根据美国公私合作制国家委员会的定义，PPP 是指“公共部门与私营实体间的合同协议，通过这个协议，每个部门以其技术能力与资本实力共同为公众提供服务或设施。除了资源共享外，双方也共同承担服务和设施提供中的风险并分享收益”。<sup>④</sup>

参照世界银行所采用的定义，PPP 是指“私人部门与政府部门间为提供

---

<sup>①</sup> 中国 2016 年《中华人民共和国政府和社会资本合作法（征求意见稿）》。

<sup>②</sup> 中国 2015 年《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》。

<sup>③</sup> 宋波, 徐飞. 公私合作制 (PPP) 研究—基于基础设施项目建设运营过程[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2011. 21-22.

<sup>④</sup> Public-Private Partnerships Defined[EB/OL]. <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/>, 2016-1-26.

公共设施或服务而订立的长期合同，其中私人部门承担着重大的风险与管理责任，其收益也是与绩效相挂钩的”。<sup>①</sup>

## 二、PPP 模式的特征

虽然目前不同国家、地区和国际组织对 PPP 模式的界定有所不同，但究其本质而言，不难发现 PPP 模式存在如下一些共同特征：

1. 公私合作。公私合作是 PPP 模式的架构基础，该类合作模式是公共部门与私人部门间的一种长期性的契约式合作。与传统的承包承建合作不同的是，PPP 模式下公私双方的合作期覆盖了从前期建设到后期运营管理的项目全生命周期，目的在于充分发挥合作双方的资源优势，共同提供高效率、高水平的公共设施或服务。

2. 利益共享、风险共担。利益共享、风险共担的权责分配方式是 PPP 模式的架构核心，通过合作协议对合作双方在项目建设、项目运营、项目移交等不同环节中的权利义务作出安排，以期实现资源的最佳配置，从而达至风险最小化、产出最大化的共赢效果。

3. 产品公共化、收益合理化。产品公共化是 PPP 模式的架构定位，即运用 PPP 模式来提供公共设施或服务，而非生产私人物品。收益合理化则是指对私人部门追逐最大化利润本性的一种扼制，出于产品公共化的考虑而不允许其在项目执行过程中形成超额利润，但仍需保证其合理的、稳定的收益来源，以维持项目的可持续性。

## 三、PPP 模式的优势

结合前述几种 PPP 模式的典型定义与其实践经验，笔者认为，PPP 模式系公共部门为提供公共设施或服务而与私人部门缔结的涵盖融资、建设与管理合作形式，并由合作双方共享利益、共担风险。因此，相较于传统的公共设施或服务的提供方式而言，PPP 模式具有以下三点优势：

1. 融资优势。公共设施的建设往往需要大量的资金投入，传统的政府主

---

<sup>①</sup> Public-Private Partnerships Reference Guide Version 2.0[EB/OL].  
[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2014/09/08/000442464\\_20140908133431/Rendered/PDF/903840PPP0Ref0Box385311B000PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2014/09/08/000442464_20140908133431/Rendered/PDF/903840PPP0Ref0Box385311B000PUBLIC0.pdf), 2016-1-26.

导的建设方式占据了政府部门相当大部分的财政支出，且该类投入建设周期一般较长，目前我国正面临城镇化推进与政府债务风险和资金不足的矛盾。而 PPP 项目通过社会资本的引入一方面能够在一定程度上节约政府财政投入，缓解其在基础设施建设方面的财政负担，且 PPP 模式下政府从公共服务的直接提供者到监管者的转变使得项目后期的运营、维护等费用不再是政府的直接费用，同时降低了其长期债务；<sup>①</sup>另一方面也可以盘活社会存量资本，引导社会资本的合理流动，打破投资行业限制，扩大其投资渠道。在已有实践中，PPP 项目的融资较多采用股权与债权相结合的模式。

2.成本优势。成本比较是政府衡量是否选用 PPP 模式的重要指标。一般而言，只有当政府投入成本低于传统模式成本，符合“物有所值”<sup>②</sup>评价时才是可取的。据研究表明，与传统的融资模式相比，PPP 项目平均为政府部门节约 17% 的费用，并且建设工期都能按时完成。<sup>③</sup>因此，降低公共服务提供成本是 PPP 模式所具有的一大优势。

3.建设和管理优势。和政府部门相比，许多私营部门所拥有的专业技术、设备和管理方式，往往超过单个政府机构或部门能力范围。<sup>④</sup>因此 PPP 项目中私人部门所带来的先进技术与经验有助于项目的更好运作，且在定价机制的安排下，其也有动力进一步通过改进管理等来降低项目建设和运营维护成本，以提高自身收益水平，<sup>⑤</sup>进而提供更有效率更高质量的公共品。此外，在与私人部门的合作中，政府部门也能够近距离学习其先进的管理理念，提升自身社会管理水平。

#### 四、PPP 模式的分类

按照不同的划分标准，可以将 PPP 项目划分为不同的类型。

<sup>①</sup> 刘晓凯, 张明. 全球视角下的 PPP: 内涵、模式、实践与问题[J]. 国际经济评论, 2015, (4): 53-67.

<sup>②</sup> “物有所值”即 Value for Money (VFM)，根据财政部出台的《政府和社会资本合作项目物有所值评价指引（试行）》第三条的规定，“物有所值评价”系判断是否采用 PPP 模式代替政府传统采购模式实施基础设施及公共服务项目的一种评估方法，包括定性分析和定量分析。

<sup>③</sup> PPP 模式的优点[EB/OL]. [http://www.ccg.gov.cn/specialtopic/pppz/msjx/201411/t20141105\\_4700575.htm](http://www.ccg.gov.cn/specialtopic/pppz/msjx/201411/t20141105_4700575.htm), 2016-2-28.

<sup>④</sup> Patrick Sabol, Robert Puentes. Private Capital, Public Good: Drivers of Successful Infrastructure Public-Private Partnerships[EB/OL]. [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/12/17-ppp/bmpp\\_privatecapitalpublicgood.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/12/17-ppp/bmpp_privatecapitalpublicgood.pdf), 2016-2-28.

<sup>⑤</sup> 陈辉. PPP 模式手册—政府与社会资本合作理论方法与实践操作[M]. 北京: 知识产权出版社, 2015. 5.

1.根据 PPP 项目运作方式进行分类,常见的 PPP 项目类型有以下几种:

(1) 建设-运营-移交 (BOT, Build-Operate-Transfer)。该项目类型是指社会资本按照政府约定的形式建造设施,根据与政府签订的合同或特许经营协议经营设施,并在经营期届满时将设施转移给政府。

(2) 建设-拥有-运营 (BOO, Build-Own-Operate)。该项目类型与 BOT 类似,区别在于项目设施的所有权归社会资本所有,没有经营期限的规定,无需转移给政府。

(3) 购买-建设-运营 (BBO, Buy-Build-Operate)。该项目类型系政府部门将其已有的设施出售给社会资本,由社会资本对其进行必要的改造后接手运营管理,以提供更有效率的服务。

(4) 移交-运营-移交 (TOT, Transfer-Operate-Transfer)。该项目类型是指政府部门将建设好的项目的一定期限的产权或经营权,有偿转让给社会资本,由其进行运营管理;社会资本在约定的期限内通过经营收回全部投资并得到合理的回报,待合约期满之后,社会资本再将该项目交还政府部门。

2. 通常而言,按照项目的不同性质可以设置不同的付费方式,以此为标准又可将 PPP 项目分为:<sup>①</sup>

(1) 使用者付费方式。顾名思义,使用者付费方式即由终端用户直接支付其所享用的公共产品或服务的费用,该类付费方式通常用于经营性项目,即可经营性系数较高、财务效益良好、直接向终端用户提供服务的基础设施项目,主要包括收费公路、市政供水和城市管道燃气等。

(2) 政府付费方式。政府付费方式一般用于准公益性项目,即间接向终端用户提供公共服务的基础设施项目,如市政污水处理厂、垃圾焚烧发电厂等;或者不具备收益性质、无法产生稳定持续的现金流的基础设施项目,如河道治理工程、市政道路建设等。

(3) 可行性缺口补助方式 (Viability Gap Funding/Subsidy, VGF)。VGF 方式通常用于纯公益性项目,即可经营性系数较低、财务效益欠佳、终端用户支付的费用不足以覆盖全部投入和运营回报,仍需要由政府通过财政补

<sup>①</sup> 财政部政府和社会资本合作中心. 国外 PPP 案例选编[M]. 北京:中国商务出版社, 2014.3-4.



Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.